

論 説

スイス政党制の現況と憲法的編入をめぐる諸問題

小 林 武

目 次

- 一 はじめに——問題の概況
- 二 スイス政党制の機能と特質
 - (一) スイス政党制の現況
 - (二) 政党の一般的機能
 - (三) スイス的特殊性
- 三 スイス政党制と憲法
 - (一) 実質的憲法における政党の承認
 - (二) 政党の憲法的編入への動向
- 四 スイスの動向の特徴——むすびにかえて

一 はじめに——問題の概況

現行のスイス連邦憲法は、制定以来今日まで、政党条項を持たずに来ている。また、それに見合って、憲法学の体系書も、政党のためにはまとまった頁を割いておらず、通例、政党研究を政治学に委ねている。とはいえ、スイスの

政党も、いうまでもなく、スイスの文献が採り上げるK・レーヴェンシュタインの定義、すなわち、政党⁽¹⁾ (Partei)とは、「政治権力への参加ないしその獲得を目的にし、これら目的の達成のために永続的な組織を用いるところの、共通のイデオロギー的見地を有する人々の結社⁽²⁾」であるとの定義が妥当するような、近代議会政および直接民主政の発展と結びついて成長した近代政党である。そして、今日では、スイスにおいても、政党によって定期的に影響されつつ国家意思の形成がなされる、現代国家に通有の、G・ライプホルツ⁽³⁾が代表的に定式化したいわゆる「政党国家」(Parteistaat)の現象が顕著に認められる。

もともと、現代諸国の大多数の憲法は、政党が政治過程において主役を演じているにもかかわらず、政党にかんする条項を具えていない。政党条項をもつ第二次大戦後の若干の憲法——一九四七年イタリア共和国憲法、一九四九年西ドイツ基本法、一九五八年フランス第五共和国憲法など——は、むしろ稀な例外である。その点では、現行スイス憲法も、多数の側に属するわけである。しかし、憲法典が政党にかんして沈黙している場合でも、政党国家の現実⁽⁴⁾は、実質的意味の憲法において承認されている。そして、この現実⁽⁴⁾は、さらに進んで、政党を憲法典中に錨着させること(Verankerung)を迫っており、人は、その当否と態様について議論することを回避しえなくなつてから久しい。

そうした中で、一九七七年に出されたスイス連邦憲法全面改正のための専門家委員会の草案は、政党条項(六八条)を具えたものであった。しかも、この六八条は、西ドイツ基本法二一条と酷似した文言をもっている。政党の憲法典への編入は、その方式において一様ではなく、むしろ、政党を国家機構の構成部分として位置づける西ドイツ基本法と、これを市民の政治参加の権利の結晶体と捉えるイタリア憲法⁽⁵⁾とは、両者のあり方は対蹠的でさえあるのであるが、スイスは、前者のあり方を志向する姿勢をみせているといえる。しかし同時に、スイスの専門家委員会案は、西ドイツ基本法のような政党禁止規定(二一条二項)をもつことに踏み込まず、これを峻拒している。最後の章で若干検討するように、この点は、政党の憲法的編入の性格づけにとつて決定的な意味をもつものであるように思われる。

加えて、スイス政党制は、スイス政治の歴史に由来する固有の諸特徴——後述するとおり、政党の連邦制的な編成、直接民主制への対応、妥協的な政党間関係など——を有しており、政党を憲法典に錨着させる際にもこれら特殊性と関連が当然に考慮されることになる。

ひるがえって、わが国の場合も、憲法は政党について直接言及していないが、政治過程の重要な構成部分となっている政党を、法律レベルで承認し同時に規制している。そして、この状況は、すでに人口に膾炙しつつしたH・トリペル⁽⁶⁾の政党に対する憲法典の態度についての歴史的な四段階、すなわち、①敵視、②無視、③承認および法制化（法律による承認）、④憲法的編入（憲法典への組み入れ）のうち、第三の承認・法制化の段階に該ることがほぼ一致して指摘されている。⁽⁷⁾ そうした中で、政党法制定の動きが敗戦直後から今日に至るまで展開されており、さらに、憲法典に政党条項を設けるべしとの提唱が改憲論として出されることもある。⁽⁸⁾ これら政党法の制定ないし憲法の政党規定の導入の主張は、多く西ドイツ基本法二一条を模範とするものである。わが国のこうした状況にかんがみると、同じ西ドイツ基本法に倣いつつ内容上かなり異なった政党条項の新設を展望するスイスの動向には、十分関心が向けられてよいように思われる。

そこで以下、スイスにおける政党法制について、その現状・特徴を概観した上で、専門家委員会改憲案を中心に、政党の憲法典編入のもつ意義と問題点を検討しておきたいと思う。なお、もとより各政党間には一律に扱うことのできない相違点が存在するが、ここでは一般化——の弊害を自覚しつつも——してこれを扱っている。

註

- (1) Z. B. Schmid, Gerhard, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, Basel usw. 1981, S. 3.
- (2) Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 71.

(3) このテーマにかんする彼の文獻は多いが、その一つとして、Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 78 ff. (同書第二版(一九五八年)の邦訳書に、阿部照哉・初宿正典・平松毅・百地章訳『現代民主主義の構造問題』(一九七四年)がある。)

(4) こうした課題意識は、政党の憲法論的研究にはば共通している。代表的と思われる業績のみを出版年順に挙げるなら、丸山健『政党法論』(一九七六年)、阿部照哉『政党』『岩波講座基本法学2・団体』(一九八三年)一五五頁以下、手島孝『憲法学の開拓線』(一九八五年)「第一部 古くして新しき処女地『政党国家』」など。

(5) 参照、影山日出彌『憲法の基礎理論』(一九七五年)二四〇頁。

(6) Triepel, Heinrich, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin, 1928, S. 12 ff.

(7) この点、手島・前掲書一〇—一頁は、国家法の法源を求めるにつき成文法に偏るきらいのあるトリーパーのシェーマを修正して、「実質的意義における憲法と政党の関係」を基準にして〈抑圧・放任・習律化・法令化・成文憲法化〉の五類型に区分し、現状を、習律化(「政党および政党国家体制を承認する憲法習律の成立」)の段階にあると理解している。私も、政党にかんする憲法慣習法の成熟を直視するとき、このような把握が正当であると考える。ただ、本稿の叙述においては、憲法的編入ということばを、憲法典への編入——手島教授の厳密な用語に倣うなら「成文憲法化」ないし「憲法的成文化」——という意味を担わせつつ用いている。

(8) これを分析した研究である、山下健次「戦後日本における政党法制の展開」法学セミナー一九六六年五月号五三頁以下、水島朝穂「わが国における政党法制の憲法の問題性——西ドイツ政党法制との比較の視点から」法律時報五六卷三号(一九八四年二月号)二四頁以下、および、渡辺治「現代日本の支配構造分析——基軸と周辺」(一九八八年)「『政党法は政党をどう管理しようとしているか』の章」を順に参照することにより今日までの状況を知ることができる。なお、一九八八年八月の衆議院予算委員会でも、政党法制定の主張が一委員よりなされている。

(9) こうした主張は、憲法調査会報告書(一九六四年)中にも若干の委員の意見として記録されている。参照、法律時報三六卷九号二四四—二四六頁。

二 スイス政党制の機能と特質

(一) スイスの政党の現況

スイスにおける政党形成の端緒は、連邦国家の成立に先立つ時期に見出すことができるが、今日までの展開を、一書は、自由主義者と保守主義者の相互作用の時期（一八三〇年から一八八〇年まで）、自由主義者の優勢の時期（一八八〇年から一九二〇年まで）、政党が利益団体に制御されたいわゆる「合意民主主義」（後出）を志向する時期（右の時点から現在まで）の三段階に、大づかみに類型化している。ここでは、この合意民主主義志向の段階にある今日のスイス政党について『国家学用語辞典⁽¹¹⁾』が、その特徴づけを——それは一応の目安であって、政党間でも（政党内でさえも）流動的であると断わりつつ——一覧表にして示しているものを一九八三年の選挙結果を参考にして若干修正を加え、左に紹介しておく。

連邦議会に議席をもつ政党一覧

（以下、①は志向する国家体制・経済体制、②は協力関係にある支持階級・利益団体、を示す。）

I 自由主義政党（民主主義・法治国家を志向）

自由民主党（Freisinnig-demokratische Partei: FDP）

①自由な秩序国家・自由な市場経済 ②雇傭者・工業界・経済団体、自由労働組合

スイス国民党（Schweizerische Volkspartei: SVP. 前身は、農民商工業者市民党（Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei: BGB））

①FDPに似ているのに加えて、保守主義・社会的市場経済 ②中産階級、農業・商工業団体

自由党（Liberal-demokratische Partei: LPS）

①FDPに似ているのに加えて、保守主義、連邦主義 ②中産階級、知識人、プロテスタント

独立国民同盟 (Landesring der Unabhängigen: LdU)

①自由主義と社会主義の中間派、社会資本 ②消費者、シグロ (Migros) 協同組合連合

II キリスト教政党 (民主主義・法治国家を志向)

キリスト教民主国民党 (Christliche demokratische Volkspartei: CVP)

①秩序国家・福祉国家、社会的市場経済、保守主義、キリスト教的民主主義・社会理論 ②カトリック、キリスト教国民労働組合連合 (CNG)

労働組合連合 (CNG)

プロテスタント国民党 (Evanglische Volkspartei: EVP)

①EVPと同様 ②プロテスタント、プロテスタント労働者および従業員団体

III 社会主義政党 (民主主義・法治国家を志向)

社会民主党 (Sozialdemokratische Partei: SP)

①社会的福祉国家、社会的市場経済 ②被傭者、スイス労働総同盟 (SGB)、左翼諸集団

IV マルクス主義政党 (人民民主主義を志向)

労働党 (Partei der Arbeit: Pda)

①共産主義的社會秩序、国家的計画経済 ②被傭者、左翼知識人、左翼諸集団

スイス進歩組織 (Progressive Organisation der Schweiz: Poch)

V 排外主義政党 (民主主義・法治国家を志向)

国家行動派 (Nationale Aktion für Volk und Heimat: NA)

共和派 (Republikanische Bewegung)

①秩序国家、外国人の過剰に反対する・連邦憲法二条にもとづく共通の福祉、文化的経済的なそれをも含む国家主義 ②中

産階級、被傭者、右翼集団

こうした特徴づけは、とくに社会主義理解にかかわって必ずしも十分には公平でないと思われるが、スイスでは通例なされているものである。何よりも、右にいうマルクス主義政党を除くすべての政党が「民主主義・法治国家」を

7 スイス政党制の現況と憲法的編入をめぐる諸問題

志向するものとして括られている点に、さしあたり留意しておきたい。

これら各政党の、連邦議会における勢力分野（一九八三年の選挙結果にもとづく）⁽¹²⁾は、次表のとおりである。

計	会 派 名								国民院	全邦院	計
	自由民主党	キリスト教民主国民党	社会民主党	スイス国民党	独立国民同盟・プロテスタント国民党	自由党	国家行動派・共和派	労働党・自治社会主義党・スイス進歩組織	無党派		
200	54	42	47	23	12	8	5	5	4	46	246
	14	18	6	5	0	3	0	0	0		
	68	60	53	28	12	11	5	5	4		

* partito socialista autonomo

(出典：Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Statistische Jahrbuch der Schweiz, 1984, S. 552
より作成)

(二) 政党の一般的機能

スイスの政党の機能については、たとえばG・・シュミット⁽¹³⁾が標準的に、選挙への参加とエリート⁽¹⁴⁾の養成、国民と国家機関との媒介、国家の統合への協力、を挙げている。これはまた、政党国家たる今日の諸国の政党に特有の機能であるといえよう。各別にみておこう。

(一) 選挙への参加⁽¹⁵⁾ 歴史的に議會議員の選挙から成長してきた政党は、まず、選挙を政治的競争の場として構造化し実質化する役割をもつ。すなわち、政党は、政治的権力行使の委任を有権者市民からとりつけることを目指して政策上の選択肢を提示し、そうすることによって、選挙においてなされる有権者の選択を可能にするような前提を創出するのである。政党は、持続性をもった組織として、このような形で選挙に参加することによって国民の政治的意思形成に貢献する任務を担っているといえる。

(二) 政治的エリートの養成⁽¹⁶⁾ 政治的指導者の養成についても、その主要な部分が政党に委ねられている。政治家が国家機構の要職に就くことに成功するか否かも、当人の政党における活動経歴に対する国民の評価に多くかかっているといえる。

(三) 国民と国家機関との媒介⁽¹⁷⁾ 右の選挙およびエリート形成の機能とならんで、国民と国家機関 (Behörde) との間の媒介者としての機能 (Mittlerrolle) の行使も、政党の最重要の役割の一つである。この媒介機能をとおして、政党は市民によって組織され、かつ、政党の側で市民を組織する。すなわち、政党は、「無定形の大衆」(amorphe Masse) たる個々の投票権者・有権者を結集し、その意思を政治過程へ導入し、そのようにして「国民のメガホン」(Sprachrohr des Volkes) として機能するのである。⁽¹⁸⁾ しかし、政党の役割は、市民の要求を受容し、整序し、かつ導く受容的な働らきをするところだけでなく、その要求に反作用を及ぼし、また、それに支持と援助を調達するところにもある。この「民主的互換機能」⁽¹⁹⁾ が、政党をして市民と国家との最重要の連結の環たらしめているのである。

(四) 国家的統合への寄与⁽²⁰⁾ 政党は、右掲の諸課題を遂行することをおして、国家の統合 (Integration des Gemeinwesens) のために決定的な寄与をしていることになる。すなわち、政党は、社会において表明された諸々の価値・確信・利益について、それらを党内で調整することによって一つの全体関連の中に据え、かつ公共の福祉の観念によって整序する機能をもつ。こうした統合機能は、政党を接合点にして多数市民を結び合わせる場面のほか、政党

間の結合の場面でも働らく。

以上のような諸機能を行使することをおして、スイスの政党は、他の政党国家におけると同様、大衆民主主義的・多元的給付国家の統治システムのなかで、自らの任務に従っているといえる。

(三) スイス的特殊性

スイスの政党制は、前項にみた一般的特徴に加えて、歴史のなかで育まれたスイス政治制度の特殊性に規定された、極めて明瞭な固有の性格を有している。通例、指摘されるのは、次の三点である。

(一) 連邦的構造⁽²¹⁾

まず、スイス政党制は、諸外国と比較して、極めて高い程度に連邦的構造をもっている点である。たしかに、近年、大規模政党にあっては、連邦段階の組織が各邦の党の庇護団体にすぎないという状況を脱して、基本的には各邦の党を構成員とする連邦政党に変わりつつあるが、スイスの政党がその重点を邦の政党の中に置いていることは今日でも変わりが無い。もっとも、このような性格は、社会民主党では薄められ、さらに労働党の場合は民主集中制が採られている。

こうした連邦的構造のゆえに、通例、連邦段階の組織の決定が各邦の党を拘束することではなく、また、全党を代表する人物の選出などは忌避される。さらに、スイスの政治家は——大きな団体のトップなどは別として——しっかりした邦ないし地域的地盤をもつ者でなければ連邦政治において高い地位に就くことはできない。

この政党の連邦的構造は、連邦的国家構造の反映である。⁽²²⁾ スイスの場合、連邦は、主権性を有したままの邦の結合体として成立し、その基本的構造は現在に至るも維持されている。かつ、政党は、一八四八年の連邦の成立（したがって連邦議会の開設）に先立つ一八三〇年からの「新生」(Regeneration)の時期に各邦で結成されたという歴史的事情があり、主権的邦を舞台とする邦政党の独立性が今日まで保持されているのである。それゆえ、スイスの政党は

地域ごとの多様な政治的特性を抱え込んでおり、そして、その政治的境界線は、経済的・社会的・言語的および宗教的境界線とは単純には重なり合わないから、スイスの政党には、こうした分節的 (segmentiert) 国家の政党として、構成要素の多様性に十分習熟していることが不可欠のものとして要請されるわけである。

(二) 直接民主制的要素⁽²³⁾

スイスの政党は、つぎに、統治システムにおける直接民主制の要素によって特徴づけられている。それは、「新生」の時期に諸邦でイニシアティブ、レファレンダムが採用された結果、政党は、この国民の直接民主制的権利を活用することによって、すでにいわゆる「初期自由主義的大衆政党」に育っていたことに由来する。もっとも、直接民主主義の制度は、政党に対して制限的に機能しうる。つまり、国民のレファレンダムの権利が、全政党ないし少なくとも全大政党の満場一致の決定に対抗する拒否権として行使されうる。しかし、スイスの場合、こうした点にとらわれることは、右の歴史への観察にそぐわないものであり、また、今日にあっては、政党は、利益団体とともに、とくにレファレンダムを、議会に自らの要求を受容させるべく圧力をかける手段として用いている⁽²⁴⁾ (いわゆる「レファレンダム威嚇」 (Referendumshochung))。ただし、イニシアティブ、レファレンダムの場面では、政党の国民に対する影響力は、選挙に比べて弱く、むしろ有力利益団体が大きな影響力を行使している。

(三) 「合意民主主義」的政党関係

そして、スイス政党制は、いわゆる「合意民主主義」 (「交渉民主主義」、*Konkordanzdemokratie od. Konsensus-Demokratie*) を追求する点にも大きな特質をもつ。これもまた、歴史の中で育ったものであって、一七九八年以前の旧誓約者同盟における各邦代表者で構成する同盟会議は、その決定にかんして全会一致を原則としていたし、一八一五年に復活したそれも、多数決制を採ったが少数反対派に対する強制権をもたなかった⁽²⁵⁾、等の経験をとおして、つねに妥協的解決を求める政治方式が形成されたのである。こうした歴史的伝統を背景にして、連邦国家の成立後、連邦参事会の政党構成は、一八一四年から一八九一年は自由派の単独内閣、一八九一年に初めて保守派一名が入閣、一九二〇年に自由派五名・保守派二名で組閣、一九二九年に自由

派四名・保守派二名加えて初めて農民商工業者市民党（現在のスイス国民党）一名が入閣、一九四三年に自由派三名・保守派二名・農民商工業者市民党一名に加えて、初めて社会民主党一名が入閣、一九五九年に二対二対二対一の「魔法の公式」(Zauberformel)、すなわち自由民主党二名・キリスト教民主国民党二名・社会民主党二名・スイス国民党一名で組閣する体制が成立し現在にまで至る、という経過をたどっており、それが「合意民主主義の成長」過程を示すものとされている。⁽²⁶⁾ すなわち、今日では、先の政党一覧で「民主主義・法治国家」志向と特徴づけられていた共通項をもつ四与党が連邦議会の約八〇パーセントを占めており（一九八七年の国民院選挙では二〇〇議席中一五九議席⁽²⁷⁾）、労働党を除いて実質的反对派が存在しないという、大連立政治が成立しているのである。たしかに、政治学⁽²⁸⁾の一書がいうように、スイスの政党は、「反对派を連立の中へ、紛争をコンセンサスへ、対立を統合へと変えてしま⁽²⁹⁾う」ことに大きな貢献をしているといえよう。

註

- (10) Gruner, Erich, Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977, S. 45-58.
- (11) Huber, Alfred, Staatskundelexikon, Zürich 1979, S. 189 f.
- (12) この連邦議会における政党の勢力分野一覧表は、連邦統計局編集の『スイス統計年鑑・一九八四年』(Statistische Jahrbuch der Schweiz 1984, Herausgegeben vom Bundesamt für Statistik, Basel 1984) にもとづいて、一九八三年に施行された連邦議会選挙の結果による議席分布を示したものである。スイス連邦議会の選挙は四年毎に行なわれるから、一九八七年施行のものが最新の選挙であるが、それを掲載する右統計年鑑の一九八八年版が未見であるため、ここでは八三年の結果を掲げた。後日、補正を期したいと思う。
- (13) Schmid, a. a. O., S. 21-28.
- (14) 阿部・前掲一六二—一六八頁が「政党の憲法上の機能」として述べるところを参照されたい。
- (15) Vgl. Schmid, a. a. O., S. 21-23.
- (16) Vgl. Schmid, a. a. O., S. 22.

三 スイス政党制と憲法

(一) 実質的憲法における政党の承認

先に触れたように、現行連邦憲法典の中では、政党についてのいかなる言及も見出されない。これは、堅固に構成された政党によって国民共同体が破壊されることを恐れた一九世紀の民主主義者たちの抱いた「奇妙な臆病」に発する伝統が今も受け継がれて、スイス国法が政党を扱いにくい (spröde) なものとみているためである、と説明できよう。しかしながら、他の多くの現代政党国家におけると同様に、人が実質的憲法の概念を採るときには、政党はそれによって言及され、事実上承認されているといわなければならない。以下にその主要な場面を列挙しておこう。⁽³⁰⁾

(一) 国民院議員の選挙 国民院議員選挙の際に政党のリストを提示することが、少数代表制が採られていた一八七五年にすでに許容されており、一九一八年に導入され今日も妥当する比例代表制は、当然、政党を暗黙裡に前提にしているものである。⁽³¹⁾

(二) 議会の議事運営 とくに国民院の議事運営にかんして、会派⁽³²⁾ (Fraktion) が不可欠の役割を果たす。すなわち、国民院議事規則 (Geschäftsreglement des Nationalrates) の中で、会派を結成するには最低五名の議員を要すること (一七条二項)、院の事務局および委員会の構成員の数は、各会派の議員数に比例して割り当てられること (同項)、また、院の会期日程の作成は各会派委員長会議の決定に委ねられること (同条三項) など、会派が繰り返し書き留められている。

また、議会法⁽³³⁾ (Geschäftsverkehrsgesetz) が、会派にかんする規範を含んでいる。すなわち、院と委員会の議事、連邦議会における合目的な処理のための配慮、および院内の選挙の準備を、会派の義務であるとし (二一条の二、

「一条の三および一条の四」、さらに、会派秘書についての定めを設けている（四二条の二）。

(三) 補助金の支出 会派秘書の費用の支弁のために、会期手当法 (Tagelsgesetz) 九条にもついで会派に補助金が支出される。額は、一九七四年一月一日以降、基本支給として各会派均等に年額一万フラン、および、会派所属の一議員あたり年額二〇〇フランである。

(四) 意見聴取手続への参加 法律制定の過程が議会の段階に入る前の段階、すなわち議会前手続ないし事前手続において、各邦や利益団体そして政党に対してなされる意見聴取 (聴問。Vernehmlassung) は、スイスでは、法令上の公式な手続と位置づけられている。したがってそれは、実質的な法律制定機能の大きな部分を担うものとして重要視されている。ただ、連邦憲法上、邦と団体については明文規定が置かれているのにひきかえ、政党にかんしては、憲法の政党に対するよそよそしい態度の帰結として、何事も語っていない。しかし、一九七〇年に至り、規範的にも、同年五月六日に連邦参事会によって公布された「法律制定の事前手続にかんする指針」(Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung) 第一三項によって明文化された。同項は、政党には「憲法レベルの法令 (Erlassen der Verfassungstufe) およびとくに政治的な影響力のある法令について」意見聴取を受ける機会が保障されなければならないとの規定を含んでいる。

(五) 憲法訴訟の原告適格 連邦憲法は、憲法訴訟 (Verfassungsbeschwerde) の原告となりうる者にかんして、憲法訴訟を「市民 (Bürger) の憲法上の権利の侵害にかんする訴え」(一一三条一項三号、傍点は引用者、以下同じ) と示すことで、「市民」のみを掲げ、政党等には言及していない。しかし、裁判構成法⁽³⁵⁾ (Organisationsgesetz) 八八条が、「Legitimation」の条文見出しのもと、「市民 (私人) および団体 (Bürgern (Privaten) and Korporationen)」は「一般的に拘束する・ないし右の者に個別的に向けられている・法令または処分によって被った権利侵害⁽³⁶⁾につき訴えを提起する権利を有する。」と定め、判例上、右の「団体」には政党も含まれるものと解されている。その

際、政党は、自己の権利・利益を侵害する高権行為を争うことができる⁽³⁷⁾のはもちろん、構成員の権利・利益が侵害された場合それを保護すべく、それを援用して自己の名で提訴することができる⁽³⁸⁾。このようにして、政党は、スイス憲法裁判の過程においても、実質的憲法の世界で、重要な関与をすることを承認されているのである⁽³⁹⁾。

(二) 政党の憲法的編入への動向

(一) 一九七三年の連邦司法・警察省案における政党条項 スイスでは、近年、かつては拒絶に遭ってきた政党の憲法典への編入およびそれに相当する政党法制定の考えが、支持を強める傾向がみられる。一九六七年と六九年に出された国民院議員シュルマン (Schürmann) の動議⁽⁴⁰⁾は、法律制定の際の意見聴取手続において政党を団体と対等の地位に置くこと、および、政党の任務を憲法上・法律上定めることを求めるものであった⁽⁴¹⁾。これを受けて、連邦参事会は、右動議に即した連邦憲法部分改正の草案の作成を連邦司法・警察省に委ね、そして作成された同省案は、一九七三年に、邦と政党の意見聴取に付されることとなった。

この司法・警察省案は、連邦憲法に独立の政党の項目を設けるのではなく、結社の権利条項のあとに五六条の二として、または、請願権条項のあとに五七条の二として、次の規定を挿入しようとするものであった。

「第一項 政党の設立は、自由である。

第二項 スイスの政党は、国家生活における政治的意思の形成に協働する。

第三項 連邦は、政党がその任務を達成するために、補助金を支給することができる。

第四項 連邦議会に議席を有する政党は、法律制定の事前手続において意見聴取の機会を得る。

第五項 本条項の施行は、連邦法律によりこれを行なう。」

この草案について、邦の約三分の二と、大政党の全部が賛成した。政党の中では、自由民主党と共和派が、草案は

国家の独立性を危くするものであり、また国家の財政負担を決して背負い込むべきではないとの理由から、これに反対した。邦については、その三分の一が反対に回ったのであるが、それらの邦は、草案が政党の国家からの独立性を確保しすぎていることを主な反対理由にしていた。他方、賛成の諸邦は、必ずしも十分な確信をもっているわけではなかった。⁽⁴²⁾ そうした状況下で、意見聴取は終結され、この草案についての検討は、次の段階に移された。

(二) 一九七七年の専門家委員会全面改憲案における政党条項 現行憲法の中に政党条項を挿入する試みは、右に述べた意見聴取の終結の後には、かなりの反対意見が予測されることと、当時連邦財産が危機的状況にあった——それは当然政党への資金補助を困難にする——ことのために、取り止めになった。その一方で、連邦参事会が連邦憲法全面改正の準備のために設けていた専門家委員会 (Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung) が、一九七七年に憲法草案を発表し、そこには先の七三年司法・警察省案とはかなり異なった政党条項⁽⁴³⁾が含まれていた。

「第六八条 政党⁽⁴⁴⁾」

① 政党は、国民の意見および意思の形成に協働する。

② 政党は、連邦法律にもとづき、国家の補助金およびその他の給付を受ける。

③ 給付がなされるためには、政党が民主的諸原則にもとづいて組織されかつ活動していること、および、国民院において最低数の議席を有し、かつ、その資金の出所と支途について公開の説明をすることを条件とする。」

この六八条をめぐる専門家委員会内部の主要な議論は、次のごとくであった。⁽⁴⁵⁾

まず、多数意見は、国家と社会の媒介者である政党の、官僚の任用・後継者の養成・候補者の選択・情報提供等における役割は疑いもなく大きいものであるにかかわらず、強い財政力をもつ利益団体の支持をあてにしているのが現状であるから、政党を利益団体から財政的に独立させなければならぬとする。そして、それを達成すべく、政党へ

の国家的補助金支出を可能にするためには、憲法典に政党条項を創出することが必要である。その場合、補助金支出の対象となるには、政党が一定の基準を満たしていることが求められる。すなわち、国民の中の一定の支持をいつでもとりつけられること——これは政党の細分化防止にも資する——、および、民主的諸原則にもとづいて組織され、また実際にもそのように活動していること、である。

これに対して、少数委員の側からは、次の三種の批判が出された。第一は、政党への補助金支出自体が好ましくないという批判である。政党は準国家的組織となつてはならず、議会活動のためには党派への補助金支出が可能であり、それで十分であるという。第二は、政党への補助金支出の前提として設定された要件を問題にする見地である。

すなわち、第三項の定める諸要件は、体制側の大政党のみを利し、実際には政治的意思形成のために重要な活動をしている小政党や小集団、また私的組織や行動委員会の役割を無視するものである。こうした既存の大政党への資金補助は、現状の固定化と政党官僚制の増殖を導き、他方、国家に、政党への圧力をかける手段を得させることになる、と批判する。そして、第三の批判は、第二項をめぐるものであるが、ここでは、補助金について、その使途が政党に委ねられているもののみならず、国家が使途を定めた補助金も許容されている、という点に異議を唱えている。

このように、専門家委員会では、六八条をめぐる、政党の憲法的編入そのものへの異論（右の第一の批判）と、それを承認した上での、補助金支出の要件（右の第二）、補助金の内容（第三）についての異論とが出たわけであるが、主要な論争点は、補助金支出の要件をめぐるものであったとされる。⁽⁴⁶⁾⁽⁴⁷⁾ この専門家委員会改憲案は今日に至るまで採択されておらず、政党条項も右のとりの内容のものとして憲法典に入るかどうか定かではないが、⁽⁴⁸⁾ スイスにおける政党の憲法典化についての大きな道筋とそれにかんする論点は明確になっているといえる。

(三) 政党の憲法的編入ないし政党法制定の可能性と条件⁽⁴⁹⁾ このようにして、現今のスイスでは、一般的に、政党の存在と機能を成文憲法上確認し承認すること、すなわち国家と社会の微妙な中間位置にある政党の、政治過程にお

いて必須の役割を規範上保護することが自由で多元的な大衆民主政の保障に貢献するものと解されているとみてよい。そして、右の点は、他の政党国家にも通有のものであるが、スイス政党制の場合、その固有の特質とされる点からも、政党の憲法的成文化は歓迎されるべきものと考えられている。すなわち、先に掲げた政党の連邦制的特徴と直接民主的要素のいづれについても、政党を憲法典上承認することは、政党の連邦秩序の保障者ないし投票介助者としての役割を強化するものであるとされる。また、スイスの場合、政党が利益団体に比べて、これまでに述べたように、その法的保障の上で低く扱われている事情を改革することの必要性も強く意識されている。

したがって、憲法に政党条項を導入するとき、それが政党にとって必要な自由を保障しその国民と国家の媒介者ないし統治過程における協働者たる地位を確認するものであるにとどまるならば、それはほぼ何らの問題も生じないことになる。しかし、スイスの動向は、「政党にとって必要な自由を保障するだけでなく、政党の特別の地位にふさわしい責任を具体化・現実化し、また誤った発展を阻止し回避させることに適した照準点と障壁を設定し⁵⁰⁾する」ところに踏み込んでいる。そこで、憲法の政党条項導入、またしたがってそれを具体化する立法——政党法——制定をめぐる検討の照準として、(ア) 国民の意思形成に協働すべき政党の任務を確定することの要否、(イ) 一般的規則として、あるいは国家的補助金受給の条件として党財政の公開を求めることの可否、(ウ) 同じく、政党が民主的内部秩序をもつことを求めることの可否、(エ) 政治的競争における政党の機会均等の保障規定の要否、(オ) 政党禁止規定採用の問題、などが据えられることになる。

これらの事項、とくに(イ)・(ウ)・(オ)の論点は、政党の成文化の際の指導的原理とされるべき政党の自由および平等の原則との間で、極めてデリケートかつ重大な問題を提起する。もっとも、そのうち(イ)・(ウ)については、受容される傾向にあるようである。つまり、政党への資金補助は必要事であり、そしてそれは、資金の出所と使途の公開と結合して当然であるとされ、また、党内秩序の民主性についてもそれを強化することは望ましいことである以上、「民主

主義」が概括的文言であることから出る危険性を具体化規定を設けることによって回避しつつ、民主的内部秩序の強化をはかるべきだと説かれる。最大の問題は、政党禁止をめぐって論じられる。少し詳しくみておこう。

現行スイス連邦憲法は、実は、政党禁止に関連する条項を制定の時から置いていた。五六条であるが、同条は、政党を当然に含む「結社」(Verein)を結成する権利を「当該結社がその目的においても、またその目的達成のために定められた手段においても、違法または国家に危険でない限りで」保障するものである。このうち「国家に危険」(staatsgefährlich)という概念は、通説の上で、格別の法的意義をもたないものと解され、結局、「違法」(rechtswidrig)性を中心とした同条の具体化と執行は、大幅に邦に委ねられた。邦の政党禁止法令と禁止措置が実際上行なわれ、憲法訴訟でも争われたのは、第二次大戦の直前の時期である。⁽⁵¹⁾戦中期には、連邦も緊急法的な政党禁止措置を執り、連邦参事会は、一連の共產主義・ファシズム政党とその後継組織を禁止する・全権決議にもとづく連邦参事会命令を出し、また、連邦議会国民院は、一九四一年六月一二日の決議により、右の連邦参事会命令が禁止対象とした政党に所属する四名の議員を除名処分している。しかし、一九四四年夏には、共產党の後継組織である労働党が許可されたことで緊急法的措置が解除され、最終的に一九四五年二月二七日に、すべての政党禁止が撤廃された。戦後は、連邦も邦も、政党禁止の制度を一度も設けていない。

——以上のような歴史的回顧は、スイスの場合、連邦憲法に政党禁止措置の根拠となりうる概括条項が置かれておりながら、禁止措置が執られたのは第二次大戦期の緊急事態時に限られていることを示している。むしろ、そのことは、いっそう積極的に、通常事態においては政党禁止はなされるべきではないとの規範的要請を成り立たせているのである。それに見合うように、一九七三年の司法・警察省の政党条項案、一九七七年の専門委員会全面改憲案のいずれにおいても、政党禁止規定は提案されていない。結局、右のような憲法伝統に立つスイスにあっては、政党禁止は、将来とも、通常時におけるテーマとなりえないものと考えられているのである。⁽⁵²⁾

註

- (30) Gruner, Erich/Junker, Beat, Bürger, Staat und Politik in der Schweiz, Lehrbuch für den staatsbürgerlichen Unterricht an höheren Mittelschulen der deutschen Schweiz, 3. Aufl., Basel-Stadt 1978, S. 114 f.
- (31) 以下の(一)～(四)については、Vgl. Schmid (Anm. 1), S. 94-97.
- (32) 会派は、議会内の一ないしいくつかの政党によって形造られ、議会の課題を整理し、組織する役割を担う。したがってそれは、政党と密接に重なり合っているが、たんに政党(間)の院内組織であるのではなく、連邦憲法上の自由委任の保障(九一条)を根拠にして、政党との関係で、法的には独立し事実上は相互配慮をする関係にあるものと解されよう。Vgl. Schmid, a. a. O., S. 187 f.
- (33) Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz).
- (34) 邦については、連邦憲法二二条の二第二項(民間防衛)、二七条の三第二項(映画制度)、二七条の四第四項(教育助成)、三二条二項(経済条項)、三四条の六第五項(住宅促進)。団体については、経済政策にかんして包括的に定める三二条三項のほか、三四条の六第五項(住宅促進)、三四条の九第五項(失業保険)。
- (35) Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege.
- (36) 裁判構成法八八条にいう「団体」はかなり広く解されており、法人に限定されず、いわゆる権利能力なき社團・財団も含めよう。(Vgl. z. B. Hiden, Jakob, Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 88 OG), Zürich 1961, S. 121 ff.)
- (37) 政党に対する集会禁止措置の取消を求めるケース (BGGE611103) がその例である。
- (38) Z. B. BGE 651236. これは、バーゼル・シュタット邦議會が共產主義的組織その他国家に危険を及ぼす組織に加入するか、もしくは現に加入していて離脱しない公務員を懲戒免職に処する旨定めた法律を公布し、これをうけて邦政府がそれに該当する諸組織を指定する決定を行なったのに対し、該当組織の一として指定された国家戦線 (Nationale Front) が、右決定の取消を求めた事例であるが、連邦裁判所は、国家戦線の提訴適格を肯認している。
- (39) 政党の憲法訴訟における原告適格については、小林武「スイス憲法訴訟 (Verfassungsbeschwerde) における原告適格——第三者の原告適格を中心にして——」立命館法学一一五号(一九七五年)二八頁以下への参照を請いたい。

- (40) Gruner, a. a. O., S. 317.
- (41) Schmid (Anm. I), S. 97.
- (42) 以上 Vgl. Schmid, a. a. O., S. 97-99.
- (43) 専門家委員会の「政党条項」は、通例、六八条を指すが、法律制定の議会前手続への政党の参加にかんして、その地位をより強化した次の六九条も関係が深い。
「第六九条 意見聴取 (Anhörung)
① 邦、政党および問題毎に利害関係を有する諸団体諸組織ならびにその他の単位は、立法準備の際に、目的に適した方法で意見聴取される機会を得る。
② 何人も、連邦官庁に対し、立法準備の際に、提案を出すことができる。
③ 意見表明の方途は、これを保障する。
④ 連邦は、立法への広範な公的参加を可能にするための措置を講ずる。」
- (44) 専門家委員会の条文見出しは原典のものである。
- (45) Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, S. 147f.
- (46) 専門家委員会のメンバーの一人である J. ヴィルターハーバーの述べるところによつて Wildhaber, Luzius, Das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, in: JöR NF26 (1977) S. 265.
- (47) なお、専門家委員会の審議においては、イニシアティブの提起やレファレンダムの要求などの過程で「政治的問題に精力的に従事している組織および集団」に対しても資金補助をすることが提案された。その提案は、補助金は、右組織・集団の活動のうち、投票キャンペーン、集会の開催、記録の公表と配布について支出され、支出の要件は法律で具体的に定める、というものであったが、採択されるに至らなかった。Vgl. Bericht der Expertenkommission, S. 148.
- (48) 専門家委員会草案を土台とした改憲作業がその後一頓座を来したが、その状況を打開すべく、一九八四年には、A・ケルツと J・P・シュラーの二教授による改憲私案 (Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984. Verfasst von Alfred Kölz und Jörg Paul Müller. その邦訳として、小林武「A・ケルツおよび J・P・シュラーによる新スイス連邦憲法草案(一九八四年)」[試訳]南山法学九巻一号(一九八五年)八五頁以下)が出された。右のうちシュラーは、専門家委員会のメンバーであるが、ケルツとともに私人として起草したこの案には、政党条項は含まれていない。

しかし、その後、一九八五年に、連邦司法・警察省が議会に対する報告として出した「モデル草案」(Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, BBl 1985 II 189ff.)は、専門家委員会草案六八条と同旨の規定を維持している。次のとおりである。

「第八七条 政党

- ① 政党は、国民の意見および意思の形成に協力する。
 - ② 法律は、補助金およびその他の給付について定める。」
- (49) Vgl. Schmid (Ann. 23), S. 189-192.
- (50) Schmid, a. a. O., S. 190.
- (51) 一九三七年と三八年のヴォー邦およびジュネーブ邦における共産党の禁止、一九三七年のヌシャテル邦における共産党の禁止 (BGE 63 I 282ff.)、一九三八年夏のバーゼル・シュタット邦におけるナチスのファッショ的諸団体の禁止 (BGE 65 I 161ff.)、などがある。
- (52) Vgl. Schmid (Ann. 1), S. 175; ders. (Ann. 23) S. 192.

四 スイスの動向の特徴——むすびにかえて

小論を了えるあたって、とりあえずのまとめをしておきたい。

(一) スイスの政党制が外に向かって紹介される場合、しばしば、その特殊性、すなわち、それが連邦制的構造をもち、直接民主制と深くかかわり、かつ政党間の「合意民主主義」を追求するものであること等が、強調されてきた。こうした特殊性に留意することは、スイス理解にとって、疑いもなく必要かつ正当なことではある。しかし同時に、スイスにおける政党制は、現代国家のそれとしての普遍性を有しているのであって、すなわち、それは「政党国家」における政党に他ならず、実質的憲法による承認の段階にあり、さらに、憲法典への編入が志向されている状況にあ

る。このこと、つまり、スイスの政党をめぐる憲法問題が現代国家に普遍的な性格のものであることを——それは本来当然事なのであるが、大方の紹介がスイスを何か特殊でのみあるものとして描く傾向をもつことにかんがみて——あえて強調しておきたい。

(二) その上で、今日のこの国の政党制の、右の意味での普遍的側面の中のスイス的特質を見出そうとするならば、それは、やはり、とりわけ政党禁止問題の中に示されているように思われる。前章での検討にもとづくならば、政党禁止をめぐるスイスの憲法動向は——とくに専門委員会草案についてボン基本法との類似性がしばしば指摘されるのであるが——、西ドイツとの外見的類縁性にもかかわらず、実際にはむしろ著しく異なっているといつてよい。

よく知られているように、西ドイツ基本法二一条は、基本法の根本的イデオロギーである「自由な民主主義的基本秩序」に適合する政党に憲法上の地位と役割を認めると同時に、これに反する政党を禁止することを主要内容とした包括的な政党条項である。一九八三年の追加挿入を含め、次の規定となっている。

「第二一条 ① 政党は、国民の政治的意思形成に協働する。その設立は、自由である。その内部秩序は、民主的諸原則に適合していなければならない。政党は、その資金の出所および使途について、ならびに、その資産について、公開の報告をしなければならない。

② 政党で、その目的またはその支持者の行態に照らし、自由な民主主義的基本秩序を侵害しもしくは除去し、または、ドイツ連邦共和国の存立を危くすることを目指すものは、違憲である。違憲性の問題については、連邦憲法裁判所がこれを決定する。

③ 詳細は、連邦法律でこれを定める。」

右に照らすと、前章で掲げておいたスイス専門委員会案六八条の全部（一―三項）が西ドイツ基本法二一条一項を模範にしたものであることは、一目瞭然である。しかし、西ドイツの場合、第一項の民主的内部秩序の命令が「自

由な民主主義的基本秩序」の命令と一体化して、政党禁止の要件となっているのに対し、スイス専門家委員会案では、民主的内部秩序は国庫補助の対象となるか否かの判断基準とされているにとどまり、縷言したように、政党禁止規定は存在しない⁽⁵³⁾。

そもそも、政党禁止制度は、とりわけ西ドイツの場合に鮮明であるように、「闘う民主政」(「戦闘的民主主義」)型の統治の構成部分であり、したがってまた、必然的に、憲法裁判所のような三権を統合する特別の裁定機関の存在を必要とするものである。スイスは、今のところ、そのような憲法保障システムを採る状況にはない。むしろ、現今のスイスにおける政党の憲法的編入の動向は、西ドイツ的な、政党禁止制度のフィルターを具えつつ政党を国家機構に編入するタイプへと直截に進もうとするものではなく、とりわけ大経済団体など利益団体・圧力団体の影響力の異常な増大の下で、それらに比べてより公共性の強い政党をそれにふさわしい機能を發揮させるべく財政的に保障しようとするところに力点があるといつてよいであろう。また、西ドイツ基本法の政党条項は、統治機構にかんする総則的諸規定を内容とする「連邦およびラント」の中に置かれているのに対して、スイス専門家委員会案のそれが、国民と邦の、連邦の統治過程への参加・協働を保障する「国民および邦」の章にあり、選挙権・レファレンダム・イニシアティブと並べて扱われていることも、右の指摘を裏付けるものとみてよい。結局、今日のスイスにおける政党の憲法的編入の志向するところは、政党結成権を市民の新しい人権として保障するイタリア憲法のあり方には属さないものの、その対蹠類型に位置づけられるところの、西ドイツ基本法にみられる「国家とりこみ型」⁽⁵⁴⁾とも大きく隔つているということができであろう。

(三) なお、この小論が以上にとりあげたものの他にも、とくに、政党条項と政党強制の禁止ないし無拘束委任(freies Mandat)との関係、また、政党の政治資金の実態とその規制などの論点は、スイス政党制の憲法問題を解明するためにも重要であるが、その検討は他日を期したいと思う。

註

(53) 専門家委員会案の内容ないし意義をドイツ(語圈)に向けて紹介している、L・ヴィルトハーバーやP・サラディンの論文(Wildhaber(Ann. 44), S. 285; Saladin, Peter, Verfassungsreform und Verfassungsverständnis: AöR, Bd. 104, 1979, S. 364)も、同案六八条がボン基本法に倣ったことを述べつつ、同時にそれが政党禁止のレベルに置かれたものでないことを指摘している(とくに Wildhaber, a. a. O.)。

(54) 井口文男「市民社会の再編と新しい人権——政党結成権の場合」『京大法学院会誌・院生論集』三号(一九七七年)二六頁以下。なお、イタリア憲法四九条は、「すべての市民は、民主的な方法により、国の政策の決定に参加するために、自由に結合して、政党を結成する権利を有する。」と定める(邦訳は、井口論文二八頁に拠る)。

(55) 水島・前掲論文(註8)二五頁。

追記 本研究は、一九八八年度南山大学バツへ研究奨励金助成を受けている。